

دستور العراق لعام 2005 ومبادئ العلاقات الدولية

م. أحمد حسين شحيل

فرع الدراسات الدولية

المقدمة:

يدرس هذا البحث نصوص دستور العراق لعام 2005 ذات العلاقة بشؤون السياسة الدولية بما يوضح مبادئ العلاقات الدولية التي تم التأكيد عليها في هذا الدستور العراق لتعزيز مستقبل العراق على الصعيد الدولي لاسيما وان اغلب هذه النصوص القانونية تتسجم بشكل كبير مع الالتزامات القانونية والسياسية المعمول بها بين الدول العالم المتحضر.

1- مبدأ السيادة

نصت المادة (1) "أن جمهورية العراق دولة اتحادية واحدة مستقلة ذات سيادة كاملة، نظام الحكم فيها جمهوري نيابي (برلماني) ديمقراطي وهذا الدستور لضمان وحدة العراق"، ويرى المختصون في العلاقات الدولية بان الدولة تعد الفاعل الرئيس في مسرح السياسة الدولية، ويعود ذلك إلى تمتعها بالسيادة، وبالرغم من الآراء المتباينة حول هذه المسألة ألا أن هذا المفهوم قد تكرر كليا بواسطة الممارسات الدولية، ضلا عن كون السيادة تشكل إحدى المبادئ الأساسية لمنظمة الأمم المتحدة مادة (2) فقرة (1) من الميثاق .

2- مبدأ التعددية الاثنية والدينية/ومبدأ الانتماء

نصت المادة (3) بأن "العراق متعدد القوميات والأديان والمذاهب، وهو عضو مؤسس وفعال في جامعة الدول العربية، وملتزم بميثاقها، وهو جزء من العالم الإسلامي"، والقاعدة العامة أن اغلب الدول تضم عناصر بشرية من أعراق واديان مختلفة، والعراق لا يستثنى منها، وأكدت هذه المادة على انتماء العراق كدولة إلى منظمة إقليمية وهي جامعة الدول العربية، واعتباره أيضا جزءا من العالم الإسلامي وهو هوية الأغلبية في العراق.

3- محاربة الإرهاب الدولي

نصت المادة (7) الفقرة ثانياً "تلتزم الدولة بمحاربة الإرهاب بجميع أشكاله، وتعمل على حماية أراضيها من أن تكون مقراً أو ممراً أو ساحة لنشاطه"، ونصت المادة (132) الفقرة ثانياً "توكفل الدولة تعويض الشهداء والمصابين نتيجة الأعمال الإرهابية". فقد اتسمت مرحلة ما بعد أحداث 11 أيلول 2001 بعدد من الخصائص منها: تصدي مجلس الأمن الدولي مباشرة بسلطات الفصل السابع من خلال لجنة مناهضة الإرهاب لمساندة الحملة العسكرية، وكذلك شمول القرارات لكل المنافذ التي تحاصر الظاهرة الإرهابية وارتفاع القرارات إلى مستوى الإلزام القانوني والعملي، وقد اتخذ مجلس الأمن الدولي عدة قرارات لمكافحة ظاهرة الإرهاب بعد تعرض الولايات المتحدة لهجمات 11 أيلول 2001 مثل القرار (1368) الصادر في 12 أيلول 2001، والقرار (1373) الصادر في 28 أيلول 2001، والقرار (1377) الصادر في 12 تشرين الثاني 2001، والقرارات (1452) الصادر في 2002، والقرار (1456) في 2003، والقرار (1516) في 2003، والتي يمكن للعراق توظيفها في دعم سياساته وإجراءاته في حربه على الإرهاب الذي يتعرض له.

4- مبادئ حسن الجوار-عدم التدخل في الشؤون الداخلية-حل النزاعات بالوسائل السلمية

نصت المادة (8) "يرعى العراق مبادئ حسن الجوار، ويلتزم بعدم التدخل في الشؤون الداخلية للدول الأخرى، ويسعى لحل النزاعات بالوسائل السلمية، ويقيم علاقاته على أساس المصالح المشتركة والتعامل بالمثل، ويحترم التزاماته الدولية"، وهذه المادة فيها العديد من المبادئ القانونية والسياسية الدولية، فمبدأ حسن الجوار هو من المبادئ السياسية والأخلاقية التي يجب أن تتعامل الدول فيما بينها، ومبدأ عدم التدخل في الشؤون الداخلية للدول الأخرى هو من المبادئ التي تتعامل بها الدول بالتأكيد على ضرورة احترام خصوصية كل دولة بنظامها السياسي والاجتماعي والاقتصادي، ومبدأ حل النزاعات بالوسائل السلمية هو ما أشارت إليه المادة (2) الفقرة (3) من مبادئ ميثاق الأمم المتحدة، كما تعد المصلحة الوطنية احد الأسس المهمة في التعامل بين الدول. أما قاعدة التعامل بالمثل، فإن الدول التي تختار

أسلوب المقابلة بالمثل، تسعى للضغط على الطرف الآخر للكف عن عمل أو موقف يجلب الضرر عليها أو لا تراه عملاً أو موقفاً ودياً ولعل أن تكرار اللجوء إلى هذا الأسلوب في العلاقات الدولية في أوضاع مختلفة يجعل من الصعوبة بمكان تحديد معنى دقيق للمقابلة بالمثل أو حتى التمكن من إسباغ صفة شرعية عليها أو تبريرها. لقد التفت مشروع الأمم المتحدة إلى ضرورة عدم تشجيع الدول الأعضاء على ممارسة سياسة المقابلة بالمثل وذلك وفقاً للفقرة الثالثة من المادة الثانية التي تشير إلى تعهد الدول الأعضاء بالتمسك بمبدأ الحفاظ على الأمن والسلم والعدل في العلاقات الدولية، أما مبدأ احترام الالتزامات الدولية، لكي تحظى الدولة بتقدير واحترام الآخرين يجب أن تلتزم بالمعاهدات والاتفاقيات الدولية التي أخذوها على أنفسهم بحسن نية وهذا ما أكدت عليه المادة (2) الفقرة (2) من ميثاق الأمم المتحدة.

5- مبدأ منع انتشار وتطوير وإنتاج واستخدام أسلحة الدمار الشامل

نصت المادة (9) الفقرة أولاً/هـ "تحتزم الحكومة العراقية وتنفيذ التزامات العراق الدولية الخاصة بمنع انتشار وتطوير وإنتاج واستخدام الأسلحة النووية والكيميائية والبيولوجية ويمنع ما يتصل بتطويرها وتصنيعها وإنتاجها واستخدامها من معدات ومواد وتكنولوجيا وأنظمة للاتصال". حيث فرض على العراق بموجب قرار مجلس الأمن الدولي المرقم (687) الصادر في نيسان 1991، تدمير جميع أسلحة الدمار الشامل الذرية والبيولوجية والكيميائية ومنع إنتاجها وعدم جواز إنتاج وتدمير الصواريخ التي يزيد مداها عن (150 كم)، وتم تشكيل لجنة خاصة تابعة لمجلس الأمن لتنفيذ ذلك، وهذا النص يؤكد التزام العراق بالقرارات الدولية الصادرة بحقه نتيجة سياسات النظام السابق التي أدت إلى تقييد قوة الدولة العسكرية.

6- حقوق الإنسان وحياته الأساسية

فيما يتعلق باحترام حقوق الإنسان وحياته الأساسية، فقد نص دستور العراق لعام 2005 في الباب الثاني/الحقوق والحريات عدة مواد تؤكد على ضرورة احترام هذه الحقوق والحريات وهي كما يلي:

(الفصل الأول / الحقوق - الفرع الأول - الحقوق المدنية والسياسية: المواد 14، 15، 16، 17، 18، 19، 20، 21. الفرع الثاني - الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية: المواد 22، 23، 24، 25، 26، 27، 28، 29، 30، 31، 32، 33، 34، 35، 36. الفصل الثاني - الحريات: المواد 37، 38، 39، 40، 41، 42، 43، 44، 45، 46. كما نصت المادة (126) الفقرة ثانيا بأنه "لا يجوز تعديل المبادئ الأساسية الواردة في الباب الأول والحقوق والحريات الواردة في الباب الثاني من الدستور إلا بعد دورتين انتخابيتين متعاقبتين وبناء على موافقة ثلثي أعضاء مجلس النواب عليه وموافقة الشعب بالاستفتاء العام ومصادقة رئيس الجمهورية خلال سبعة أيام".

ترى المدارس الحديثة في القانون الدولي بان الفرد هو من أشخاص القانون الدولي، لذا فان أهم تطور حصل بالنسبة لمكانة الفرد في العلاقات الدولية هو منح ضمانات حقوق الإنسان على المستوى الوطني وتجسد ذلك في اندماج الاتفاقيات الدولية لحقوق الإنسان في النظم القانونية للدول. إذ أخذت دساتير الدول تنص على حقوق الإنسان الأساسية ويقصد بذلك احترام القوانين الداخلية للاتفاقيات الدولية المعنية بحقوق الإنسان وعدم مخالفته النظام القضائي الداخلي المعمول به في أية دولة لإحكام تلك الاتفاقيات. ويجب على الدول الأطراف في الاتفاقيات الدولية أن تتخذ جميع الإجراءات التشريعية والإدارية لضمان حقوق الإنسان في دولها. ويعني ذلك إدراج النصوص المتعلقة بحقوق الإنسان وحرياته الأساسية و ضماناتها في دساتيرها، ومن أهم الموائيق الدولية في هذا المجال الإعلان العالمي لحقوق الإنسان 1948 وميثاق الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وميثاق الحقوق المدنية والسياسي 1966، والاتفاقية الدولية للقضاء على جريمة الفصل العنصري 1973. إن إدراج حقوق الإنسان وحرياته الأساسية في دستور العراق لعام 2005 في باب خاص من ست أبواب يتكون منها الدستور، فضلا عن وجود وزارة لحقوق الإنسان، ومفوضية عليا لحقوق الإنسان) المادة 102 من دستور العراق 2005، يعد تطورا كبيرا ينسجم مع المعايير الدولية لاسيما بعد عقود طويلة من انتهاك حقوق الإنسان

وحرياته الأساسية في ظل النظام السابق وهو ما ينسجم مع المادة (1) الفقرة (3) من ميثاق الأمم المتحدة التي أكدت على ضرورة تعزيز احترام حقوق الإنسان والحريات الأساسية.

7- البيئة

نصت المادة(33):

أولاً: كل فرد حق العيش في ظروف بيئية سليمة.

ثانياً: تكفل الدولة حماية البيئة والتنوع الإحيائي والحفاظ عليها.

ونصت المادة (114) الفقرة ثالثاً "رسم السياسة البيئية لضمان من التلوث والمحافظة على نظافتها بالتعاون مع الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم". وهناك الكثير من المعاهدات والاتفاقيات الدولية الخاصة بالمحافظة على البيئة (كيوتو) والمؤتمرات الدولية حول المتغيرات المناخية وآخرها في كوبنهاغن، فإن هذا النص يعد نصاً متقدماً بان ينص عليه في الدستور وهو التزام على الدولة بان تتخذ الإجراءات الضرورية لمحاربة التلوث البيئي، إذ يعد التلوث البيئي احد العوامل التي تعمل على اقتلاع الناس من أماكنهم، والذي سيخلق (مهاجرون بيئيون) إذا لم تتمكن الدولة من تبني سياسات وإجراءات داخلية لقضاء عليه، والجدير بالذكر أن تأثير النظام السياسي السابق لم يكن على الإنسان فحسب بل امتد إلى البيئة أيضاً (تجفيف الأهوار -استخدام الأسلحة الكيميائية). وتضفي بعض القواعد المحددة للقانون الدولي الإنساني التي يتضمنها البروتوكول الإضافي الأول الحماية على البيئة من خلال حظر إلحاق أضرار شديدة وواسعة النطاق وطويلة المدى بالبيئة الطبيعية، وتكفل بعض القواعد والمبادئ الأخرى حماية البيئة على الرغم من عدم النص صراحة على ذلك، وينطبق ذلك على وجه الخصوص على مبادئ القانون العرفي العامة مثل مبدأ التمييز ومبدأ التناسب.

8- دور السلطة التشريعية في السياسة الخارجية

نصت المادة (61) الفقرة رابعا "تنظيم عملية المصادقة على المعاهدات والاتفاقيات الدولية بقانون يسن بأغلبية ثلثي أعضاء مجلس النواب"، والفقرة خامسا/

ب "الموافقة على تعيين السفراء وأصحاب الدرجات الخاصة باقتراح من مجلس الوزراء"، والفقرة تاسعا / أ "الموافقة على إعلان الحرب وحالة الطوارئ بأغلبية الثلثين بناء على طلب مشترك من رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء". تصنع السياسة الخارجية بواسطة مجموعة من الأجهزة الرسمية وغير الرسمية، وتعد السلطان التشريعية والتنفيذية في مقدمة الأجهزة الرسمية، ويتباين تأثير ذلك حسب طبيعة الأنظمة السياسية، إلا انه بصورة عامة للسلطة التنفيذية دور رئيس في صنع السياسة الخارجية ولكنه دور مقيد حسب طبيعة النظام السياسي، إذ أن السلطة التنفيذية في ظل الأنظمة الديمقراطية لا تستطيع العمل إلا وفق رقابة السلطة التشريعية. ومن الناحية العملية فان لا احد يستطيع الاعتراض على حق السلطة التنفيذية باتخاذ المبادرة على صعيد السياسة الخارجية إلا انه لا شيء يمنع أبدا من إشراك السلطة التشريعية في ممارسة المسؤولية الأكثر أهمية. وفي ميدان رقابة السلطة التشريعية على السياسة الخارجية نلاحظ تراجع دور البرلمان بسبب ارتداء عمليات التدخل العسكري تسميات جديدة مثل: المساهمة بتثبيت النظام، عملية البوليس، تطبيق اتفاقيات الدفاع، استجابة لنداء حكومة أجنبية. إن كل المعاهدات يجب التصديق عليها من قبل مجلس النواب، وهنا ينبغي على السلطة التنفيذية أن تتشاور مع مجلس النواب وتحاول أن توفق سياساتها مع وجهات نظر مجلس النواب كما فعلت الحكومة على سبيل المثال لا الحصر فيما يتعلق بالمعاهدة الأمنية مع الولايات المتحدة. إن الدولة لا تتمكن من ممارسة سياستها الخارجية إلا بعد التشاور فلا بد إن يرجع صناع القرار إلى المؤسسات البرلمانية والدستورية عند اتخاذهم لقرارات خطيرة تتعلق بمصير الدولة. إذ إن صناع القرار في البلدان الديمقراطية أقل حرية عند صياغة وتنفيذ سياستهم الخارجية كما يرغبون هم بشكل أكثر من الدول الدكتاتورية بسبب ضغوط المؤسسات البرلمانية والأحزاب السياسية، فضلا عن إن قرارات مزودة بمعلومات تسمح بشكل أكبر لتبادل الآراء ومن المحتمل إن تقود إلى قرارات مزودة بمعلومات فضلا عن إن هيكل مؤسسيا ديمقراطيا يفترض السعي لوضع تأكيد أكبر على الإبداع والمبادرة الفردية والتي بدورها تقود إلى تطورات وسياسات مبتكرة.

9- دور رئيس الجمهورية وصلاحياته في السياسة الخارجية

نصت المادة (66) "بأن تتكون السلطة التنفيذية الاتحادية من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء، تمارس صلاحياتها وفقا للدستور والقانون". ونصت المادة (73) الفقرة ثانيا "المصادقة على المعاهدات والاتفاقيات الدولية بعد موافقة مجلس النواب وتعد مصادقا عليها بعد مضي خمسة عشر يوما من تاريخ تسلمها"، والفقرة سادسا "بان من صلاحيات الرئيس قبول السفراء".

10- دور مجلس الوزراء في السياسة الخارجية

نصت المادة (80) الفقرة أولا "بأن من صلاحيات مجلس الوزراء تخطيط وتنفيذ السياسة العامة للدولة والخطط العامة والأشرف على عمل الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة"، والفقرة خامسا "التوصية إلى مجلس النواب بالموافقة على تعيين وكلاء الوزارات والسفراء وأصحاب الدرجات الخاصة ورئيس أركان الجيش ومعاونيه ومن هم بمنصب قائد فرقة فما فوق ورئيس جهاز مخابرات الوطني ورؤساء الأجهزة الأمنية"، والفقرة سادسا "اللتفاوض بشأن المعاهدات والاتفاقيات الدولية والتوقيع عليها أو من يخوله".

11- اختصاصات السلطات الاتحادية في حقل السياسة الخارجية

نصت المادة (109) "تحافظ السلطات الاتحادية على وحدة العراق وسلامته واستقلاله وسيادته ونظامه الديمقراطي الاتحادي"، ونصت المادة (110) "تختص السلطات الاتحادية بالاختصاصات الحصرية الآتية:
أولا: رسم السياسة الخارجية والتمثيل الدبلوماسي والتفاوض بشأن المعاهدات والاتفاقيات الدولية وسياسات الاقتراض والتوقيع عليها وإبرامها ورسم السياسة الاقتصادية والتجارية الخارجية السيادية.
ثانيا: وضع سياسة الأمن الوطني وتنفيذها بما في ذلك إنشاء قوات مسلحة وإدارتها لتأمين حماية وضمّان امن حدود العراق والدفاع عنه.
خامسا: تخطيط أمور الجنسية والتجنس والإقامة وحق اللجوء السياسي.

ثامنا: تخطيط السياسات المتعلقة بمصادر المياه من خارج العراق وضمان مناسب المياه وتوزيعها العادل داخل العراق وفقا للقوانين والأعراف الدولية.

- الاختصاصات المشتركة بين السلطات الاتحادية وسلطات الإقليم

نصت المادة (114) الفقرة ثالثا "رسم السياسة البيئية لضمان حماية البيئة من التلوث والمحافظة على نظافتها بالتعاون مع الإقليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم".

- سلطات الإقليم

نصت المادة (121) الفقرة رابعا "تؤسس مكاتب للأقاليم والمحافظات في السفارات والبعثات الدبلوماسية لمتابعة الشؤون الثقافية والاجتماعية والإنمائية".

إن السياسة الخارجية في الدول الفدرالية تقليدياً كانت مسؤولية الحكومة المركزية بحكم الدستور لأن هذه المهمة كانت لا تخضع لمبدأ تقاسم السلطات بسبب الحاجة لتقديم جبهة موحدة في مقابل الدول الأخرى. إلا أن هذا التوجه قد تغير في الآونة الأخيرة إذ انخرطت الوحدات المكونة للدولة الفيدرالية في ممارسة نشاطات دولية كانت إلى وقت قريب من اختصاص الدولة الاتحادية بحيث أصبح هناك تشارك في مستويات الحكم بين الحكومة الفدرالية وحكومات الوحدات المكونة للدولة الفدرالية (الولايات، الأقاليم، الكانتونات، الجمهوريات).